

9129-2201 Québec inc. c. Autorité des marchés financiers

2014 QCCS 2070

**COUR SUPÉRIEURE
(Chambre commerciale)**

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N°: 500-11-045213-135

DATE : LE 15 MAI 2014

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE MARIE-ANNE PAQUETTE, J.C.S.

9129-2201 QUÉBEC INC.

Demanderesse

c.

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Défenderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Mis-en-cause

**JUGEMENT
SUR LA REQUÊTE EN RÉVISION JUDICIAIRE AMENDÉE (SEQ. 4)**

INTRODUCTION

[1] La présente demande de révision judiciaire met en cause les récents amendements à la *Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)*¹. Ces amendements, sanctionnés le 7 décembre 2012 et prévus à *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (Loi sur l'intégrité)*² obligent désormais les entreprises qui souhaitent contracter avec l'État³ à soumettre une demande auprès de l'Autorité des marchés financiers (**AMF**) afin d'être habilitées à ce faire⁴.

[2] Le 12 juillet 2013, l'AMF a refusé d'accorder une telle autorisation (**Décision**⁵) à 9129-2201 Québec inc., compagnie de construction aussi connue sous le nom de « Les Entreprises Bentech Inc. » (**Entreprises Bentech**⁶).

[3] La Décision a pris effet le 13 septembre 2013⁷. Depuis le 15 septembre 2013, Entreprises Bentech est donc inscrite au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (**RENA**), et ce, pour une durée de cinq ans⁸.

[4] Entreprises Bentech demande la révision judiciaire de la Décision, qui serait selon elle le fruit d'un excès de compétence à plusieurs égards.

[5] Le Tribunal ne partage pas cet avis et, pour les motifs ci-après, rejette la Requête en révision judiciaire.

1. LE CONTEXTE

[6] Fondée le 1^{er} mai 2003, Entreprises Bentech œuvre dans les domaines des travaux d'excavation, de nivellement et autres travaux de génie civil.

[7] M. Anthony Bentivegna en est l'actionnaire majoritaire, président, secrétaire et trésorier⁹.

[8] M. Anthony Bentivegna est également l'actionnaire majoritaire, président, secrétaire et trésorier d'une société de portefeuille, 9176-2450 Québec Inc. (**9176**).

¹ RLRQ, c. C-65.1.

² Projet de loi n° 1 (2012, c. 25).

³ En fonction des seuils fixés par décret.

⁴ LCOP, art. 21.17.

⁵ Pièce B-9 (Décision No 2013-SACD-0011).

⁶ Dans sa demande d'autorisation à l'AMF, M. Bentivegna indique que 9129 fait affaire sous le nom « Les entreprises Bentech ». L'adresse courriel divulguée et le site web donné en référence utilisent également le nom « Entreprises Bentech ».

⁷ La LCOP, art. 21.19 prévoit un délai de 60 jours pour la prise d'effet d'une telle décision.

⁸ LCOP, art. 88.

⁹ Pièce AMF-1.

[9] Ses frères et sœur détiennent et opèrent par ailleurs 9075-3856 Québec inc., aussi connue sous le nom de Construction Bentech Inc. (**Construction Bentech**).

[10] Le 24 janvier 2013, Entreprises Bentech présente à l'AMF une demande en vertu des récents amendements à la LCOP, pour être autorisée à conclure des contrats publics (**Demande d'autorisation**¹⁰).

[11] Le 21 février 2013, l'AMF transmet les informations obtenues d'Entreprises Bentech au Commissaire associé aux vérifications (**Commissaire associé**).

[12] En effet, afin de permettre à l'AMF de disposer de toutes les informations pertinentes pour décider d'une telle demande d'autorisation, la LCOP désigne un Commissaire associé, nommé au sein de l'Unité permanente anticorruption (**UPAC**)¹¹. La LCOP confie au Commissaire associé le mandat d'effectuer les vérifications qu'il juge nécessaires au sujet de l'entreprise qui soumet une demande d'autorisation. Le Commissaire associé donne ensuite à l'AMF un avis motivé à l'égard de cette entreprise, et recommande d'accorder ou de refuser l'autorisation¹².

[13] En l'espèce, après avoir procédé à ces vérifications au sujet d'Entreprises Bentech, le Commissaire associé recommande de refuser l'autorisation demandée (**Avis défavorable**).

[14] Le 31 mai 2013, l'AMF informe donc Entreprises Bentech qu'elle pourrait refuser d'accorder l'autorisation demandée (**Préavis de refus**¹³). Le Préavis de refus informe Entreprises Bentech de l'Avis défavorable émanant du Commissaire associé.

[15] Le Préavis de refus expose les éléments sur lesquels se fonde l'Avis défavorable et invite Entreprises Bentech à présenter ses observations avant qu'une décision ne soit rendue¹⁴.

[16] Les 13 juin 2013, Entreprises Bentech soumet ses premières observations¹⁵ à l'AMF. Le 5 juillet 2013, elle joute un complément d'informations¹⁶.

[17] Le 12 juillet 2013, l'AMF rend la Décision et refuse l'autorisation demandée.

[18] Les détails du Préavis de refus, les explications qu'Entreprises Bentech a fournies sur les points soulevés et les éléments que l'AMF a retenus aux fins de rendre la

¹⁰ Pièce B-2.

¹¹ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 8.

¹² LCOP, arts. 21.30, 21.31.

¹³ Pièce B-3.

¹⁴ Le Préavis de refus est transmis conformément à l'article 21.37 LCOP et à l'article 5 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

¹⁵ Pièce B-4.

¹⁶ Pièce B-7.

Décisions seront discutées plus amplement dans le présent jugement, au chapitre de l'Analyse.

[19] Peu après la Décision, Entreprises Bentech dépose la présente Requête en révision judiciaire.

[20] Elle présente par la suite diverses demandes d'ordonnance de sauvegarde.

[21] Ses demandes (1) pour être autorisées, jusqu'à jugement final sur la Requête en révision judiciaire, à soumissionner sur des contrats/sous-contrats publics, (2) afin de radier son nom du RENA et (3) pour lui permettre de terminer les travaux en cours pour l'Université de Montréal sont successivement rejetées¹⁷.

2. LA DÉCISION CONTESTÉE

[22] Le 12 juillet 2013, l'AMF refuse la demande d'autorisation d'Entreprises Bentech.

[23] La Décision est rendue en vertu des articles 21.27 et 21.28 de la LCOP, qu'il convient ici de citer :

21.27. L'Autorité peut refuser à une entreprise de lui accorder ou de lui renouveler une autorisation ou révoquer une autorisation si elle ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat public ou à un sous-contrat public.

21.28. Pour l'application de l'article 21.27, l'intégrité de l'entreprise, celle de ses administrateurs, de ses associés, de ses dirigeants ou de ses actionnaires et celle des autres personnes ou entités qui en ont, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou de facto, peut être examinée.

À cette fin, l'Autorité peut considérer notamment les éléments suivants :

[...]

6° le fait que l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa, a, de façon répétitive, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la loi dans le cours de ses affaires;

7° le fait qu'une personne raisonnable viendrait à la conclusion que l'entreprise est la continuité d'une autre entreprise qui n'obtiendrait pas une autorisation;

¹⁷ Demandes refusées les 26 août 2013 (j. Louis J. Gouin), 12 septembre 2013 (j. Thomas Davis) et le 7 octobre 2013 (j. Chantal Corriveau).

8° le fait qu'une personne raisonnable viendrait à la conclusion que l'entreprise est le prête-nom d'une autre entreprise qui n'obtiendrait pas une autorisation;

[...]

[Soulignements du Tribunal]

[24] Tout d'abord, après revue et vérification des informations qu'Entreprises Bentech a soumises, l'AMF écarte certains aspects soulevés dans le Préavis de refus.

[25] Plus précisément, elle prend acte des attestations de Revenu Québec, qui confirment la production des déclarations exigées en vertu des lois fiscales ainsi que le fait qu'il n'y a pas de comptes en souffrance à l'égard de Revenu Québec pour 9176-2450 Québec inc., 9176-2237 Québec inc., 9176-2104 Québec inc., 9176-2203 Québec inc. et 9176-2260 Québec inc., compagnies liées à Entreprises Bentech et à Construction Bentech.

[26] L'AMF prend également acte du fait que Construction Bentech est en voie de conclure une entente de paiement acceptable avec Revenu Québec.

[27] Cependant, l'AMF retient deux éléments pour refuser l'autorisation demandée, et reprend ainsi l'essentiel des points soulevés dans le Préavis de refus :

- 27.1. Entreprises Bentech est le prête-nom de Construction Bentech;
- 27.2. Construction Bentech n'obtiendrait pas l'autorisation nécessaire en vertu de la LCOP puisque :
 - 27.2.1. Construction Bentech aurait participé à un système de fausse facturation (ou factures de complaisance);
 - 27.2.2. Construction Bentech aurait participé à un système collusoire dans le domaine des égouts, et ce, selon des témoignages rendus à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (**Commission Charbonneau**).

3. LA POSITION DES PARTIES

[28] La position des parties diverge sur trois points.

[29] Premièrement, Entreprises Bentech appuie sa demande de révision judiciaire notamment sur divers éléments de preuve qui n'ont pas été invoqués devant l'AMF. Elle estime être en droit de le faire puisque, selon elle, l'AMF aurait pu avoir accès à ces éléments de preuve en temps utile, si elle avait fait toutes les investigations nécessaires, avec le concours du Commissaire associé et de l'UPAC.

[30] L'AMF s'oppose à ce que toute preuve autre que celle invoquée devant l'AMF soit considérée dans le cadre du présent recours en révision judiciaire.

[31] Deuxièmement, Entreprises Bentech est d'avis que la norme de contrôle applicable à la révision de la Décision est celle de la décision correcte. L'AMF invoque plutôt la norme de la raisonnable.

[32] Troisièmement, Entreprises Bentech nie être le prête-nom de Construction Bentech et rappelle n'avoir jamais été accusée ni trouvée coupable de quelque infraction énumérée à la LCOP. Elle soutient que la Décision, qui conclut au contraire, n'est ni correcte ni raisonnable. Entreprises Bentech estime que c'est sans fondement que l'AMF lui a refusé l'autorisation requise et qu'en conséquence, l'inscription au RENA s'est faite sans justification.

[33] L'AMF, pour sa part, estime que la Décision est non seulement raisonnable, mais également correcte.

4. **LES QUESTIONS EN LITIGE**

[34] Les questions en litige se résument donc à ceci :

1. La preuve d'éléments non soumis à l'attention de l'AMF est-elle admissible dans le cadre de la présente Requête en révision judiciaire ?
2. Quelle norme de contrôle s'applique à la révision de la Décision ?
3. La Décision constitue-t-elle un excès de compétence, en regard de cette norme de contrôle, et particulièrement en ce qui a trait aux points suivants ?
 - 3.1. Entreprises Bentech est-elle le prête-nom de Construction Bentech ?
 - 3.2. Construction Bentech satisfait-elle aux exigences élevées d'intégrité, requises en vertu de la LCOP ?
 - 3.2.1. A-t-elle participé à un système de fausse facturation (factures de complaisance) ?
 - 3.2.2. A-t-elle participé à un système collusoire dans le domaine des égouts ?

5. L'ANALYSE

5.1 LA PREUVE D'ÉLÉMENTS NON SOUMIS À L'ATTENTION DE L'AMF N'EST PAS ADMISSIBLE DANS LE CADRE DE LA PRÉSENTE REQUÊTE EN RÉVISION JUDICIAIRE

[35] Parmi l'ensemble des pièces soumises au Tribunal dans le cadre de la présente Requête en révision judiciaire, seules les pièces suivantes ont été portées à l'attention de l'AMF, aux fins de rendre la Décision:

- B-2 : Demande d'autorisation soumise par Entreprises Bentech à l'AMF;
- B-3 : Préavis de refus émis par l'AMF;
- B-4 : Observations soumises par Entreprises Bentech à l'AMF;
- B-5 et B-6 : Documents qu'Entreprises Bentech avait soumis à la Sûreté du Québec et que le Commissaire associé a transmis à l'AMF;
- B-7 : Complément d'information soumis par Entreprises Bentech à l'AMF;
- B-9 : Décision;
- AMF 1 : Déclaration d'Entreprises Bentech au Registre des entreprises;
- AMF-2 à AMF-5 : Transcription des témoignages de Messieurs Lino Zambito, Gilles Surprenant et Luc Leclerc devant la Commission Charbonneau;
- AMF-6 : Annexe D-2 du formulaire de demande d'autorisation LCOP : *Identification du prêteur – Entité.*

[36] L'AMF soutient que seuls ces éléments de preuve doivent être considérés aux fins du présent débat en révision judiciaire.

[37] Entreprises Bentech estime plutôt que le Tribunal ne devrait pas se limiter à considérer les éléments de preuve mentionnés précédemment.

[38] D'emblée, Entreprises Bentech concède que les éléments de preuve postérieurs à la Décision ne sont pas admissibles en preuve dans le cadre du présent recours en révision judiciaire. D'ailleurs, la *Loi sur l'autorité des marchés financiers*¹⁸ prévoit que l'AMF peut réviser ses décisions sur présentation de faits nouveaux, et ce, 12 mois ou plus après la décision rendue.

[39] Par contre, Entreprises Bentech plaide que pour décider de la légalité de la Décision, le Tribunal devrait également tenir compte de tous les éléments qui auraient été disponibles en temps utile pour l'AMF, directement ou par l'entremise de l'UPAC. Le fait que ces autres éléments de preuve aient ou non effectivement été portés à l'attention de l'AMF aux fins de rendre la Décision n'aurait aucune importance.

¹⁸ RLRQ, c. A-33.2.

[40] Sur ce point, Entreprises Bentech souligne que l'UPAC détient de larges pouvoirs d'enquête et des moyens efficaces pour obtenir toute la preuve jugée pertinente. Ainsi, elle soutient qu'en limitant la présente analyse aux seuls éléments que l'UPAC a choisi de soumettre à l'attention de l'AMF, le Tribunal autoriserait l'AMF à déléguer son pouvoir à l'UPAC. Cela constituerait, selon Entreprises Bentech, une sous-délégation de pouvoirs illégale, de l'AMF en faveur de l'UPAC.

[41] À l'audience sur la Requête en révision judiciaire, le Tribunal a d'abord entendu les représentations des parties sur cette objection à la preuve.

[42] Le Tribunal a alors maintenu l'objection, motifs à suivre.

[43] Le Tribunal estime en effet que la Décision doit être revue sur la foi des mêmes éléments que ceux à la lumière desquels elle a été rendue.

[44] Voici pourquoi.

[45] D'entrée de jeu, quelques remarques s'imposent sur la teneur et la nature des informations additionnelles qu'Entreprises Bentech voudrait introduire au stade de la présente Requête en révision judiciaire.

[46] Il s'agit de certaines soumissions et lettres d'intention qu'elle a déposées à la Ville de Montréal et à l'Université de Montréal¹⁹, de la liste-maison de ses employés et de ses équipements²⁰, de sa licence d'entrepreneur²¹, d'une attestation de Revenu Québec²² et d'un article de La Presse sur le trucage d'appels d'offre²³.

[47] Or, il est loin d'être certain que ces éléments de preuve supplémentaires auraient eu un impact sur le sort de la présente requête en révision judiciaire. Par surcroît, il n'est pas établi qu'Entreprises Bentech aurait été empêchée de soumettre ces éléments à l'attention de l'AMF.

[48] Cependant, la demande d'Entreprises Bentech d'introduire ces éléments de preuve supplémentaires au stade de la Requête en révision judiciaire pose des problèmes plus fondamentaux.

[49] En effet, il serait contraire aux principes applicables en matière de révision judiciaire²⁴ et à une saine administration de la justice de se prononcer sur la légalité de

¹⁹ Pièces B-10, B-11, B-12, B-16, B-25.

²⁰ Pièces B-14, B-17.

²¹ Pièce B-15.

²² Pièce B-19.

²³ Pièce B-22.

²⁴ *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 994, par. 105 et *Marston c. Autorité des marchés financiers*, 2009 QCCA 2178.

la Décision, non seulement à la lumière des éléments soumis à l'appréciation de l'AMF, mais également à la lumière d'éléments qui auraient pu l'être et ne l'ont pas été.

[50] S'il devait en être autrement, le Tribunal ne traiterai pas de la légalité de la Décision, mais serait appelé à philosopher sur ce qu'aurait pu être la Décision si le décideur avait été informé différemment ou plus amplement. Ainsi, ce n'est pas l'acte posé par l'AMF qui ferait l'objet du contrôle judiciaire, mais une situation nouvelle, non soumise au pouvoir de ce décideur.

[51] Une telle démarche relèverait de la spéculation, et non de la révision judiciaire.

[52] Entreprises Bentech ne peut non plus se retrancher derrière les larges pouvoirs d'enquête de l'UPAC pour échapper à ces règles élémentaires. Elle ne peut introduire maintenant en preuve des informations dont elle avait elle-même le contrôle ou qu'elle aurait pu elle-même facilement obtenir et fournir, si elle avait estimé utile de les soumettre à l'AMF.

[53] À cet égard, rappelons d'abord que devant l'AMF, Entreprises Bentech avait le fardeau de convaincre l'AMF qu'elle répondait aux exigences d'intégrité requises pour l'émission de l'autorisation demandée. Elle a eu tout le loisir de fournir les informations qu'elle jugeait pertinentes au soutien de sa demande.

[54] Elle a également eu l'opportunité de répondre en toute connaissance de cause aux motifs annoncés dans le Préavis de refus, lequel était explicite sur les points qui semblaient poser problème pour l'AMF.

[55] Entreprises Bentech s'est d'ailleurs prévalu de ce droit. Elle a d'abord soumis des représentations initiales. Ensuite, après avoir régularisé la situation fiscale de plusieurs de ses compagnies liées, elle a transmis un complément d'informations.

[56] Les éléments qu'Entreprises Bentech a choisi de ne pas soumettre ou a négligé de transmettre à l'AMF ne peuvent être considérés au stade de la révision judiciaire. Il lui appartenait de faire les représentations et de soumettre ce qu'elle jugeait nécessaire pour convaincre l'AMF que l'autorisation devait lui être accordée.

[57] En somme, Entreprises Bentech ne pouvait se contenter de soumettre une preuve partielle au soutien de sa demande d'autorisation, et tenir pour acquis que l'UPAC, investie de ses larges pouvoirs d'enquête, ferait elle-même le travail de trouver, trier et soumettre à l'AMF tous les documents pertinents à sa place.

[58] Il ne s'agit pas ici de donner son aval à une sous-délégation illégale du pouvoir de l'AMF à l'UPAC. Il est plutôt question de respecter les règles du fardeau de preuve, de ne pas compromettre l'objectif d'intérêt public que le législateur poursuit et de ne pas permettre à Entreprises Bentech d'invoquer sa propre turpitude.

[59] En effet, une entreprise qui demande une autorisation en vertu de la LCOP ne doit pas pouvoir jouer au chat et à la souris avec l'AMF, en se retranchant derrière la plénitude des pouvoirs d'enquête de l'UPAC et en misant sur une connaissance d'office hors du commun pour l'AMF.

[60] Ces nouvelles dispositions de la LCOP visent à lutter contre la corruption et la collusion dans le domaine des contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction. L'importance de cet objectif d'intérêt public est trop grande pour permettre une telle déresponsabilisation des entreprises qui souhaitent être autorisées à conclure des contrats avec l'État.

5.2 L'ANALYSE RELATIVE À LA NORME DE CONTRÔLE COMMANDE L'APPLICATION DE LA NORME DE LA DÉCISION RAISONNABLE

[61] La Cour suprême du Canada²⁵ enseigne que lorsque la jurisprudence antérieure ne permet pas d'établir de façon suffisamment concluante la norme de contrôle applicable, celle-ci doit être déterminée après avoir considéré globalement les quatre facteurs ci-après :

- 61.1. l'existence ou l'absence d'une clause privative;
- 61.2. la nature de la question en cause;
- 61.3. la raison d'être du décideur administratif, suivant sa loi habilitante;
- 61.4. l'expertise du décideur administratif.

[62] En l'espèce, tant la jurisprudence antérieure que l'analyse globale de ces quatre facteurs appellent l'application de la norme de la décision raisonnable.

5.2.1 La jurisprudence antérieure

[63] La présente affaire met en cause les amendements récents à la LCOP, qui obligent désormais une entreprise qui souhaite obtenir un contrat public à acquérir l'autorisation requise à cette fin et qui permettent à l'AMF d'accorder ou de refuser telle autorisation²⁶.

[64] Les tribunaux n'ont pas encore eu l'occasion de se pencher sur la norme de contrôle applicable aux décisions que l'AMF rend en vertu de ces nouveaux pouvoirs. L'analyse relative à la norme de contrôle s'impose donc.

²⁵ *Canada (Citoyenneté et immigration) c. Khosa*, [2009] 1 R.C.S. 339, pars. 53, 54; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, pars. 57, 62-64.

²⁶ LCOP, art. 21.17 et suiv.

5.2.2 La clause privative

[65] L'AMF bénéficie d'une clause privative, prévue à l'article 34.1 de la *Loi sur l'autorité des marchés financiers (LAMF)*²⁷:

34.1. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours en vertu de l'article 33 du *Code de procédure civile* (chapitre C-25) ou recours extraordinaires au sens de ce code ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre l'Autorité.

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa.

[Soulignements du Tribunal]

[66] Cette clause privative exclut toute forme de contrôle judiciaire, sauf sur une question de compétence. De plus, aucun droit d'appel n'est prévu pour les décisions que l'AMF rend en vertu de la LCOP. Les décisions de l'AMF en cette matière sont donc finales et péremptoires.

[67] L'étanchéité d'une telle clause privative (intégrale ou complète)²⁸ atteste la volonté du législateur que les décisions du décideur administratif fassent l'objet de plus de déférence et que le contrôle judiciaire soit minimal²⁹.

[68] Ainsi, ce facteur commande la plus grande déférence à l'égard des décisions de l'AMF, donc l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable.

5.2.3 La raison d'être et l'expertise de l'AMF suivant sa loi habilitante

[69] La mission générale de l'AMF, telle que définie à l'article 4 de la LAMF, fait largement appel à son rôle de protection du public dans le cadre des activités de distribution des produits et services financiers.

4. L'Autorité a pour mission de :

²⁷ RLRQ, c. A-33.2.

²⁸ *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 RCS 890, par. 17. D'ailleurs, dans *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 994, par. 85, 91, la Cour d'appel a déjà qualifié de complète la clause privative dont bénéficie l'AMF à l'article 18 LAMF, et dont le texte est quasi identique à celui de l'article 34.1 LAMF. La clause privative prévue à l'article 34.1 LAMF fait partie du chapitre IV de la LAMF, qui traite du fonctionnement de l'AMF. Pour sa part, la clause privative prévue à l'article 18 LAMF fait partie du chapitre III de la LAMF, qui traite des inspections et enquêtes.

²⁹ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 52.

1° prêter assistance aux consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers notamment en établissant des programmes éducationnels en matière de consommation de produits et services financiers, en assurant le traitement des plaintes reçues des consommateurs et en leur donnant accès à des services de règlement de différends;

2° veiller à ce que les institutions financières et autres intervenants du secteur financier respectent les normes de solvabilité qui leur sont applicables et se conforment aux obligations que la loi leur impose en vue de protéger les intérêts des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers et prendre toute mesure prévue à la loi à ces fins;

3° assurer l'encadrement des activités de distribution de produits et services financiers en administrant en outre les règles d'admissibilité et d'exercice de ces activités et en prenant toute mesure prévue à la loi à ces fins;

4° assurer l'encadrement des activités de bourse et de compensation et l'encadrement des marchés de valeurs mobilières en administrant notamment les contrôles prévus à la loi relativement à l'accès au marché public des capitaux, en veillant à ce que les émetteurs et les autres intervenants du secteur financier se conforment aux obligations qui leur sont applicables et en prenant toute mesure prévue à la loi à ces fins;

4.1° assurer l'encadrement des marchés de dérivés, notamment des bourses et des chambres de compensation de dérivés, en veillant à ce que les entités réglementées et les autres intervenants aux marchés de dérivés se conforment aux obligations prévues par la loi;

5° voir à la mise en place de programmes de protection et d'indemnisation des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers et administrer les fonds d'indemnisation prévus à la loi.

[70] Cependant, l'AMF tire également ses pouvoirs d'autres lois, qui viennent élargir la portée de sa mission, telle que définie à l'article 4 LAMF.

[71] En effet, l'article 7 de la LAMF investit l'AMF du pouvoir d'exercer les fonctions prévues à d'autres lois :

7. L'Autorité est chargée d'exercer les fonctions et pouvoirs qui lui sont attribués par les lois énumérées à l'annexe 1 ou par d'autres lois et d'administrer toutes les lois ou dispositions d'une loi dont la loi ou le gouvernement lui confie l'administration.

L'Autorité agit également à titre de centre de renseignements et de référence dans tous les domaines du secteur financier.

Elle exerce de plus les fonctions et pouvoirs que lui attribue la présente loi.

[Soulignements du Tribunal]

[72] En l'occurrence, les récents amendements à la LCOP, mentionnés à l'Annexe 1 de la LAMF³⁰ habilite l'AMF à accorder ou refuser l'autorisation qui est désormais exigée pour permettre à une entreprise de contracter avec l'État.

[73] Notons que l'AMF détient le pouvoir exclusif d'accorder ou refuser une telle autorisation, selon son appréciation de l'intégrité de l'entreprise en cause ou de ses dirigeants³¹.

[74] Le législateur a confié ce mandat à l'AMF en reconnaissance de son rôle naturel de protection du public en termes de probité, de ses compétences et de son expertise :

Et l'AMF rencontre ces conditions. C'est des centaines de personnes. C'est un contentieux très fort. C'est un lien avec les services policiers qui existe déjà parce qu'ils font de l'habilitation au niveau des services monétaires. Donc, ils connaissent cette réalité. L'organisation a, je pense, une autorité dans la population et une confiance qui est réelle. Elle s'est bâtie cette confiance suite aux réactions qu'elle a eues par rapport à de grands scandales financiers qu'on connaît. Elle a réussi, au contraire, à renforcer son organisation, et personne ne doute de cette organisation actuellement³².

[...] Mais l'AMF, elle – et c'est beaucoup plus naturel – ainsi que l'UPAC, aura ce rôle-là au niveau de la protection du public en termes de probité.³³

[Soulignements du Tribunal]

[75] D'ailleurs, la Cour d'appel a récemment retenu, dans *Bruni c. Autorité des marchés financiers*³⁴, que l'AMF détient une expertise particulière pour définir ce qu'est la probité et pour déterminer si un manquement à la probité est en cause.

[85] Sauf sur les questions rattachées aux règles de justice naturelle, la norme de contrôle applicable à la décision que rend l'intimée en vertu de l'article 220 L.d.p.s.f. est celle de la décision raisonnable, conformément à l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*. L'intimée, en effet, est un organisme multifonctionnel et polycentrique, hautement spécialisé, chargé d'une mission et de fonctions que lui

³⁰ L'Annexe I de la LAMF réfère à la *Loi sur l'intégrité*, qui introduit les amendements pertinents à la LCOP.

³¹ LCOP, art. 21.27, 21.28.

³² QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 20 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 511.

³³ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des finances publiques*, 1ère sess., 40e légis., « Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 1, Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics » (**Journal des débats de la Commission**), 12 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 37.

³⁴ 2011 QCCA 994, par. 85, 88, 89.

confient, en exclusivité, les articles 4, 7 et 8 L.a.m.f. et protégé de surcroît par une clause privative complète (art 18 L.a.m.f.). La question sur laquelle elle a statué (celle de l'interprétation et de l'application de l'art. 220 L.d.p.s.f.) est au coeur de cette mission spécialisée et comporte par ailleurs clairement une dose importante d'appréciation discrétionnaire. Sa décision, tant en droit qu'en fait, appelle donc en principe le plus haut degré de déférence.

[...]

[88] La mission de définir ce qu'est la probité aux fins de l'article 220 LDPSF relève de la compétence exclusive de l'intimée : cela fait partie de la mission que lui confie le législateur par cette disposition et il n'y a aucune raison de ne pas appliquer à cet égard la norme de la décision raisonnable. La façon de voir de l'appelant, sur ce point est contraire à l'état du droit depuis l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire Blanchard c. Control Data Ltée et elle a été fermement rejetée par la Cour suprême dans l'arrêt Dunsmuir c. Nouveau Brunswick.

[89] Dans l'arrêt Blanchard, il s'agissait de savoir si l'existence d'une cause juste et suffisante de congédiement au sens de l'article 124 de la Loi sur les normes du travail était une condition préalable à l'exercice de la compétence de l'arbitre saisi d'une plainte formée en vertu de cette disposition. La Cour répond par la négative : la détermination de l'existence d'une telle cause et la question de savoir ce qu'est une telle cause, au sens de la disposition législative, sont intrajuridictionnelles et il s'agit de l'objet même de l'enquête du décideur. C'est le cas ici : aux fins de l'application de l'article 220 L.d.p.s.f., l'intimée doit déterminer l'existence d'un manquement à la probité, ce qui la force à définir ce qu'est la probité : celle-ci, conceptuellement et pratiquement, est au coeur de son enquête et de sa décision, tout autant qu'au coeur de son expertise. Compte tenu du rôle que lui assigne le législateur, l'intimée est l'instance la mieux placée pour statuer sur les exigences de la probité nécessaire à l'exercice des professions qu'elle a pour mandat d'encadrer par ailleurs.

[Soulignements du Tribunal]

[76] Certes, cet arrêt a été rendu en regard de l'article 222 de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers (LDPSF)*³⁵, qui permet à l'AMF de refuser de délivrer un certificat autorisant un représentant à pratiquer dans une discipline si elle est d'avis que celui qui le demande ne possède pas la probité nécessaire.

[77] Il demeure qu'à la lumière des remarques et commentaires cités précédemment, il y a lieu de retenir que l'AMF détient l'expertise requise et reconnue pour se prononcer sur l'intégrité d'entreprises qui requièrent l'autorisation de conclure des contrats publics.

³⁵ RLRQ, c. D-9.2.

[78] Partant, une grande déférence s'impose en regard des décisions de l'AMF sur ces questions, dont celles rendues en vertu des récents amendements à la LCOP, et la norme de la décision raisonnable s'applique.

[79] Entreprises Bentech souligne cependant qu'en l'espèce, l'AMF exerce de nouveaux pouvoirs, prévus aux articles 21.27 et 21.28 LCOP. Ainsi, son expertise en la matière serait moindre et commanderait un degré de déférence moins élevé.

[80] Le Tribunal ne partage pas cet avis.

[81] D'une part, tel que mentionné plus haut, l'expertise de l'AMF sur des questions d'appréciation de probité a déjà été reconnue par la Cour d'appel³⁶ et par le législateur³⁷.

[82] D'autre part, l'approche qu'Entreprises Bentech propose ferait se resserrer la norme de contrôle applicable aux décisions d'un organisme administratif qui exerce de nouveaux pouvoirs, et ce, au fur et à mesure que ce décideur exerce ses nouveaux pouvoirs. Une telle variation de la norme de contrôle, purement temporelle, serait arbitraire et incohérente avec la volonté du législateur.

[83] Ainsi, l'expertise reconnue de l'AMF et la compétence exclusive que le législateur a choisi de lui confier, en toute connaissance de cause, justifient l'application de la norme de la décision raisonnable.

5.2.4 La nature de la question en cause

[84] Aux fins de rendre la Décision, l'AMF devait déterminer, conformément aux articles 21.27 et 21.28 LCOP, si Entreprises Bentech satisfaisait « aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat public ».

[85] Entreprises Bentech plaide que l'AMF a excédé ses pouvoirs en appliquant et interprétant les dispositions et concepts pertinents, en regard de la preuve sur la situation de Entreprises Bentech.

[86] L'exercice auquel l'AMF s'est prêtée pour rendre la Décision et l'excès de compétence allégué sont au cœur de la compétence spécialisée discutée à la section précédente, que le législateur a choisi de confier en exclusivité à l'AMF.

³⁶ *Bruni c. Autorité des marchés financiers*, 2011 QCCA 994, par. 85, 88, 89.

³⁷ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 20 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 511; *Journal des débats de la Commission*, 12 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 37.

[87] De plus, le législateur a choisi d'accorder une large marge discrétionnaire à l'AMF en cette matière:

Moi, ce que je regarde, c'est à partir du moment... Et là je vous dis, ce n'est pas les juristes qui souhaitent avoir le « notamment », là, c'est moi. J'ai fait assez de loi dans les 14 dernières années pour vous dire que je veux garder une discrétion, parce que, je pense, c'est à la base même du principe qu'on souhaite atteindre, c'est faire en sorte que les gens ne se moquent plus de la loi, et que ce droit de contracter, qui n'est pas un droit constitutionnel, qui est un droit comme un autre... Vous, vous avez le droit de contracter avec qui vous voulez, bien, l'État, il peut avoir des prérequis avec qui il fait affaire. Et le fait de se conformer à des principes de protection de l'intérêt public, je pense que c'est légitime. Et je ne vois aucun intérêt pour l'AMF ni pour l'UPAC d'agir de façon contraire à l'intérêt public ou de donner des avis qui ne suivent pas ces principes-là. Et, s'il y a des écarts ou si les gens se comportaient à l'encontre de la propre loi, bien là, à ce moment-là, les tribunaux sont là pour sanctionner, et là, on est dans l'exception de l'exception, là³⁸.

C'est ce qu'on fait actuellement en balisant la discrétion. Ce n'est pas de l'arbitraire, c'est une discrétion basée sur des critères qui sont précis, mais pas trop, pour donner justement une base d'appréciation. Sinon, on donne la méthode de contourner la loi, et ça, on ne veut plus faire ça³⁹.

[N]ous allons conserver l'esprit du projet de loi, qui est celui de garder une latitude à ceux et celles qui vont émettre l'habilitation. Nous ne nous enfermerons pas dans des automatismes qui donnent en même temps la voie de sortie ou la voie de contournement de ceux et celles qui ne veulent pas se soumettre à la loi. Et ça a été l'erreur, d'ailleurs des dernières législations. On donnait le mode d'emploi très facile, très simple à ceux et celles qui veulent contourner la loi⁴⁰.

[Nos soulignements]

[88] Or, il est reconnu que la norme de la décision raisonnable s'impose généralement d'emblée lorsque la question en litige touche aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, lorsque le droit et les faits s'entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés, ou encore lorsque le décideur administratif interprète sa propre loi constitutive⁴¹.

³⁸ *Journal des débats de la Commission*, 15 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, pp. 26, 27; voir aussi : 12 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 27; 6 décembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 1611.

³⁹ *Journal des débats de la Commission* 13 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 17.

⁴⁰ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 20 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 510.

⁴¹ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, pars. 53 et 54.

5.3 LA DÉCISION EST RAISONNABLE

[89] En tous points, la Décision est légale, en ce qu'elle tire des conclusions raisonnables, qui appartiennent aux issues possibles acceptables au regard des faits et du droit⁴².

5.3.1 Entreprises Bentech agit comme prête-nom pour Construction Bentech

[90] Cette conclusion, à laquelle l'AMF en arrive à la lumière de la preuve, est tout à fait raisonnable.

[91] Dans le Préavis de refus⁴³, l'AMF souligne les éléments qui lui suggèrent qu'Entreprises Bentech agirait comme prête-nom pour Construction Bentech :

- 91.1. bien qu'Entreprises Bentech déclare œuvrer dans le domaine des travaux d'excavation, nivellement et autres travaux de génie, elle n'a aucun salarié;
- 91.2. l'actionnaire d'Entreprises Bentech, M. Anthony Bentivegna, serait également actionnaire indirect de Construction Bentech;
- 91.3. Entreprises Bentech, Construction Bentech et d'autres entreprises qui leur sont liées, auraient toutes élu domicile au même endroit, soit au 2980, montée St-François à Laval;

[92] Le Préavis de refus mentionne également un prêt de 150 000 \$, qu'Entreprises Bentech aurait reçu de Construction Bentech et qu'elle aurait omis de déclarer; allant ainsi à l'encontre du *Règlement de l'Autorité des marchés financiers pour l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics (Règlement LCOP)*⁴⁴, et faisant ainsi une déclaration fautive ou trompeuse au sens de l'article 27.5 de la LCOP.

[93] Pour convaincre l'AMF qu'elle n'agissait pas comme prête-nom, Entreprises Bentech a fait valoir, en réponse au Préavis de refus, que⁴⁵ :

- 93.1. son existence relevait d'une décision de M. Anthony Bentivegna de partir sa propre entreprise, indépendamment de tout appui moral ou financier qu'il pourrait recevoir de la part des membres de sa famille – qui sont administrateurs de Construction Bentech ;
- 93.2. 4 jours après le Préavis de refus, Entreprises Bentech a modifié le

⁴² *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 47.

⁴³ Pièce B-3.

⁴⁴ RRQ, c. C-56.1 r.0.1, art. 4(6).

⁴⁵ Pièce B-4 (observations), pars. 5-14, 16.

Registre des entreprises (**REQ**)⁴⁶ pour faire passer de 0 à 6 à 10 le nombre de ses employés;

- 93.3. Bien que son bilan et ses états financiers représentent la somme de 105 000 \$ reçue de Construction Bentech comme un prêt, il s'agit d'une « avance, voire un don, effectué sans contrat ni modalité de remboursement quelconque »⁴⁷. Partant, elle n'aurait pas fait défaut de déclarer un prêt ni fait une déclaration fausse ou trompeuse. Cette précision avait d'ailleurs été apportée aux enquêteurs de l'UPAC, qui semblaient l'avoir comprise.

[94] Sans surprise, cet exposé sobre et minimaliste n'a pas convaincu l'AMF.

[95] Après avoir revu la preuve soumise à son attention, l'AMF a plutôt retenu dans la Décision que :

- 95.1. Entreprises Bentech et Construction Bentech étaient toutes deux domiciliées à la même adresse;
- 95.2. Entreprises Bentech a reconnu recevoir un appui moral et financier de Construction Bentech. Cet appui s'est d'ailleurs matérialisé entre autres par le transfert d'une somme de 150 000 \$ de Construction Bentech à Entreprises Bentech;
- 95.3. Bien qu'elle déclare œuvrer dans les domaines des « travaux d'excavation et de nivellement » et d'« autres travaux de génie »⁴⁸, Entreprises Bentech n'a fourni aucune preuve qu'elle avait des employés autres que son président, administrateur et actionnaire Anthony Bentivegna. Le REQ n'a été modifié qu'en juin 2013 pour déclarer des employés;
- 95.4. Les dirigeants, actionnaires et administrateurs de ces deux entreprises ont tous des liens familiaux;
- 95.5. Lors de la signification du Préavis de Refus, M. Léo Bentivegna, actionnaire et Vice-Président de Construction Bentech, s'est identifié comme personne ayant la garde de l'établissement d'Entreprises Bentech.

[96] Par surcroît, les documents qu'Entreprises Bentech a remis à l'AMF dans le cadre du processus d'autorisation⁴⁹ ainsi que ses états financiers pour les exercices financiers

⁴⁶ La référence à 6 à 10 employés a alors été ajoutée à sa déclaration annuelle.

⁴⁷ Pièce B-4, par. 5-14.

⁴⁸ Pièce AMF-1.

⁴⁹ Pièce B-5.

et les conciliations bancaires⁵⁰ (i) ne faisaient état d'aucun versement à titre de salaires, déductions à la source ou remises de taxes, (ii) ne comportaient aucune indication que celle-ci était propriétaire d'équipements ou de véhicules⁵¹, (iii) démontraient qu'Entreprises Bentech ne procédait que par voie de sous-contrats avec Construction Bentech, (iv) faisaient état d'entrées de fonds pour des projets de construction avec la Ville de Montréal, suivies de sorties de fonds en faveur de Construction Bentech pour la quasi-totalité (90%) des montants reçus (v) rapportaient un nombre de transactions anormalement bas pour une entreprise qui prétendait exécuter des contrats publics dans le domaine de la construction⁵² (vi) démontraient que de sa fondation le 1^{er} mai 2003 jusqu'au 18 janvier 2012, les déclarations annuelles d'Entreprises Bentech⁵³ ne faisaient état d'aucune activité⁵⁴ (vii) de même, ces déclarations annuelles ne rapportaient aucun employé de sa fondation le 1^{er} mai 2003 jusqu'au 4 juin 2013⁵⁵

[97] Partant, la conclusion à laquelle l'AMF en est arrivée sur la question du prête-nom est tout à fait raisonnable. L'AMF disposait de faits graves, précis et concordants⁵⁶ qui lui permettaient de conclure comme elle l'a fait.

5.3.2 Construction Bentech ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité, requises en vertu de la LCOP

[98] L'AMF a également conclu que Construction Bentech, dont Entrprises Bentech est le prête-nom, ne répond pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat public et qu'en conséquence, elle n'obtiendrait pas l'autorisation demandée.

[99] Cette conclusion s'appuie sur deux reproches, que l'AMF retient contre Construction Bentech :

- 99.1. elle a utilisé un système de factures de complaisance ;
- 99.2. elle était partie à un système collusoire dans le secteur des égouts.

[100] Ces conclusions sont également raisonnables. Elles trouvent un appui suffisant dans la preuve, de même que dans les dispositions et principes juridiques en cause.

⁵⁰ Pièce B-5, B-6.

⁵¹ Selon les états financiers soumis, les seuls actifs d'Entreprises Bentech sont son encaisse et ses placements. Ses états financiers ne font pas référence à des équipements.

⁵² 1 à 8 transactions par mois de janvier 2012 à février 2013.

⁵³ Pièce AMF-1.

⁵⁴ La référence à des activités de travaux d'excavation et de nivellement et autres travaux de génie a été ajoutée à sa déclaration annuelle.

⁵⁵ La référence à 6 à 10 employés a alors été ajoutée à sa déclaration annuelle.

⁵⁶ Art. 2849 C.c.Q.

[101] Avant d'étudier plus avant les deux reproches retenus contre Construction Bentech, des remarques s'imposent au sujet des éléments à la lumière desquels la LCOP autorise l'AMF à déterminer si une entreprise présente le niveau d'intégrité requis pour obtenir une autorisation.

[102] En effet, Entreprises Bentech plaide que la notion d'intégrité élevée, prévue à la LCOP, est une notion floue et donne ouverture à l'abus de pouvoir. L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'AMF serait donc, selon Entreprises Bentech, illégalement soumis à l'arbitraire.

[103] Entreprises Bentech ajoute que selon les illustrations données à l'article LCOP 21.28, seules les entreprises qui sont accusées d'infractions criminelles, pénales ou de nature fiscale ne respecteraient pas la norme d'intégrité requise. Or, Construction Bentech ne ferait l'objet d'aucune telle accusation ou condamnation. Il serait donc déraisonnable de conclure qu'elle ne pourrait obtenir l'autorisation requise en vertu de la LCOP.

[104] Entreprises Bentech tire cet argument des exemples énumérés à l'article 21.28 LCOP

21.28. Pour l'application de l'article 21.27, l'intégrité de l'entreprise, celle de ses administrateurs, de ses associés, de ses dirigeants ou de ses actionnaires et celle des autres personnes ou entités qui en ont, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou de facto, peut être examinée.

À cette fin, l'Autorité peut considérer notamment les éléments suivants :

1° les liens qu'entretient l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa avec une organisation criminelle au sens du paragraphe 1 de l'article 467.1 du Code criminel (L.R.C. 1985, c. C-46) ou avec toute autre personne ou entité qui s'adonne au recyclage des produits de la criminalité ou au trafic d'une substance inscrite aux annexes I à IV de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances (L.C. 1996, c. 19);

2° le fait que l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa ait été poursuivie, au cours des cinq années précédentes, à l'égard d'une des infractions visées à l'annexe I;

3° le fait qu'une entreprise, l'un de ses administrateurs, de ses associés, de ses dirigeants ou de ses actionnaires ou une personne ou entité qui en a, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou de facto ait, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou de facto de l'entreprise qui demande une autorisation ou qui fait l'objet d'une autorisation et ait été, au moment de la commission par une autre entreprise d'une infraction prévue à l'annexe I, l'un des administrateurs, associés, dirigeants ou actionnaires ou l'une des personnes ou entités qui avait, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou de facto

de cette autre entreprise, à condition que cette dernière ait été déclarée coupable, dans les cinq années précédentes, de cette infraction;

4° le fait que l'entreprise soit, directement ou indirectement, sous le contrôle juridique ou de facto d'une autre entreprise qui a été déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction prévue à l'annexe I ou que l'un des administrateurs, associés ou dirigeants de cette autre entreprise ou qu'une personne ou entité qui avait, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou de facto de cette dernière l'a été au moment de la commission de cette infraction;

5° le fait que l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa ait, dans le cours de ses affaires, été déclarée coupable ou poursuivie, au cours des cinq années précédentes, à l'égard de toute autre infraction de nature criminelle ou pénale;

6° le fait que l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa, a, de façon répétitive, éludé ou tenté d'éluder l'observation de la loi dans le cours de ses affaires;

7° le fait qu'une personne raisonnable viendrait à la conclusion que l'entreprise est la continuité d'une autre entreprise qui n'obtiendrait pas une autorisation;

8° le fait qu'une personne raisonnable viendrait à la conclusion que l'entreprise est le prête-nom d'une autre entreprise qui n'obtiendrait pas une autorisation;

9° le fait qu'il n'y a pas d'adéquation entre les sources légales de financement de l'entreprise et ses activités;

10° le fait que la structure de l'entreprise lui permet d'échapper à l'application de la présente loi.

[Soulignements du Tribunal]

[105] Le Tribunal ne partage aucunement l'avis d'Entreprises Bentech.

[106] Comme les débats parlementaires l'indiquent, ces dispositions ne se limitent pas aux entreprises qui ne payent pas leurs impôts. Les activités mafieuses et les liens des entreprises avec le crime organisé sont visés⁵⁷.

[107] L'article 21.27 LCOP investit l'AMF du pouvoir de se prononcer sur l'intégrité d'une entreprise qui désire contracter avec l'État. Cette notion d'intégrité doit recevoir une interprétation large. Elle ne saurait être strictement cantonnée aux situations spécifiquement décrites à l'article 21.28 LCOP.

⁵⁷ *Journal des débats de la Commission*, 15 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, pp. 36, 37, 62.

[108] En effet, ces dispositions visent à doter le gouvernement de moyens pour s'attaquer à la collusion et à la corruption dans le domaine des contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction.

[109] Or, une interprétation restrictive, formaliste et hermétique de la notion d'intégrité risquerait de compromettre l'atteinte de l'objectif d'intérêt public que le législateur s'est fixé.

[110] Les débats qui ont mené à l'adoption des dispositions en cause démontrent d'ailleurs que le législateur était fort soucieux d'éviter un tel écueil. Afin d'assurer l'atteinte de l'objectif poursuivi, le législateur a sciemment choisi d'imposer une norme élevée d'intégrité et d'investir l'AMF d'une large discrétion dans l'appréciation de l'intégrité des entreprises en cause, à la lumière de certains éléments qu'il a voulu non limitatifs⁵⁸.

[111] L'application de ces dispositions et le large pouvoir discrétionnaire conféré à l'AMF peut être source de frustrations et de désagréments pour les entreprises qui désirent être autorisées à contracter avec l'État. Ces contrariétés ne l'emportent cependant pas sur l'intérêt public qui est en jeu⁵⁹ et ne suffisent pas à écarter les décisions que l'AMF prend en cette matière lorsque, comme dans le présent cas, la décision de l'AMF se justifie raisonnablement au regard de la preuve et du droit.

5.3.2.1 Elle participé à un système de fausse facturation (factures de complaisance)

[112] Dans le Préavis de refus, l'AMF informe Entreprises Bentech que l'autorisation recherchée pourrait être refusée notamment parce que Construction Bentech aurait utilisé des factures de complaisance durant la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 mars 2011⁶⁰.

[113] Dans ses observations à l'AMF⁶¹, Entreprises Bentech reconnaît que Revenu Québec a déjà estimé que Construction Bentech avait utilisé des factures de complaisance.

⁵⁸ *Journal des débats de la Commission*, 12 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 27; 13 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 17; 15 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, pp. 26, 27; 6 décembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 1611; QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 20 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 510.

⁵⁹ Voir par analogie : *Québec (Procureur général) c. Chagnon (1975) Ltée*, 2012 QCCA 327, qui traite d'amendements apportés à la *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1 afin de combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction.

⁶⁰ Pièce B-3, p. 2.

⁶¹ Pièce B-4, par. 22-26.

[114] Cependant, Entreprises Bentech énonce qu'il serait inapproprié pour l'AMF de conclure dans le même sens. Sur ce point, elle souligne que Construction Bentech et Revenu Québec en sont venus à un règlement sur cette question et ont convenu que leur entente de règlement ne pouvait être invoquée de quelque manière.

[115] À cet effet, Entreprises Bentech cite la clause 12 de l'entente entre Construction Bentech et Revenu Québec:

12. La présente entente ne saurait constituer un précédent, ni être invoquée à ce titre, ni servir de preuve dans tout autre dossier impliquant les parties et/ou leurs dirigeants/actionnaires.⁶²

[116] Dans ses observations supplémentaires⁶³, Entreprises Bentech invite l'AMF à communiquer directement avec M. Étienne Marcoux, vérificateur de Revenu Québec, afin de clarifier cette question. Entreprises Bentech précise que M. Marcoux ne partagerait pas les réticences de l'AMF en ce qui a trait à l'utilisation, par Construction Bentech, de factures de complaisance.

[117] Dans la Décision, l'AMF conclut ainsi sur cette question :

19. Bien qu'invitant l'Autorité à ne pas tenir compte des informations contenues à son dossier fiscal auprès de Revenu Québec, [Entreprises Bentech] n'a fourni aucun élément tendant à nier l'existence de factures de complaisance⁶⁴.

[Soulignements du Tribunal]

[118] Entreprises Bentech estime que la Décision sur ce point est déraisonnable.

[119] D'une part, la clause 12 de l'entente précitée empêcherait l'AMF de conclure comme elle l'a fait. D'autre part, l'AMF aurait omis de communiquer avec Revenu Québec afin de vérifier les informations contenues au dossier fiscal de Construction Bentech.

[120] Le Tribunal ne partage par l'avis d'Entreprises Bentech.

[121] Dans ses observations, Entreprises Bentech s'est contentée d'indiquer que cette information était inexacte selon M. Marcoux, vérificateur au dossier pour Revenu Québec et ne pouvait être invoquée en raison de la clause 12 de l'entente de règlement.

⁶² Pièce B-8 (exclue de la preuve pour les fins du débat sur la requête en révision judiciaire). En effet, seule l'existence de cette entente et la citation de la clause 12 ont été soumises comme information à l'AMF. Ce n'est qu'après la Décision qu'Entreprises Bentech a communiqué l'entente intégrale.

⁶³ Pièce B-7, par. 2-4.

⁶⁴ Pièce B-9.

[122] Ainsi, Entreprises Bentech n'a soumis aucune preuve qui remettait en doute ou contredisait l'information suivant laquelle Construction Bentech avait utilisé des factures de complaisance.

[123] Ses observations hermétiques n'ont pas suffi pour convaincre l'AMF.

[124] En effet, après deux conversations téléphoniques avec M. Marcoux au sujet du dossier⁶⁵, l'AMF en est venue à la conclusion qu'Entreprises Bentech avait bel et bien utilisé des factures de complaisance. Entreprises Bentech n'a rien présenté pour contrecarrer la version de M. Marcoux. Elle s'en est entièrement remise à lui.

[125] De plus, la clause 12 de l'entente, à laquelle Entreprises Bentech n'est pas partie, n'empêchait pas l'AMF de conclure comme elle l'a fait sur cette question. Au demeurant, la conclusion de l'AMF ne se fonde pas sur l'entente. Elle se fonde sur les informations obtenues de Revenu Québec en ce qui a trait à l'utilisation de factures de complaisance.

[126] La conclusion à laquelle l'AMF en est arrivée sur ce point fait donc également partie des issues possibles acceptables, à la lumière de la preuve soumise à l'AMF.

5.3.2.2 Elle a participé à un système collusoire dans le domaine des égouts

[127] Dans le Préavis de refus⁶⁶, l'AMF réfère aux témoignages de Messieurs Gilles Surprenant, Lino Zambito et Luc Leclerc devant la Commission Charbonneau. Ces trois témoins y ont affirmé que Construction Bentech leur a remis des sommes d'argent, dans le cadre de contrats truqués, et que Construction Bentech faisait partie d'un système collusoire dans le secteur des égouts⁶⁷.

[128] Dans ses observations à l'AMF⁶⁸, Entreprises Bentech indique qu'aucune preuve objective ne corrobore la version de ces trois témoins, qu'elle n'a par ailleurs pas eu l'opportunité de contre-interroger. Elle ajoute qu'aucun de ces trois témoins « ne peut

⁶⁵ Affidavit de Sonia Richard, coordonnatrice à la Direction des contrats publics et des entreprises de services monétaires de l'AMF (10 septembre 2013). Selon ce témoignage, Mme Richard a eu deux conversations téléphoniques avec M. Marcoux (5 et 19 juillet 2013), au cours desquelles le présent dossier a été discuté. Entreprises Bentech a renoncé à s'opposer à l'admissibilité en preuve de cet affidavit, bien que postérieur à la décision de l'AMF. Le Tribunal se permet donc de référer à cet élément de preuve, et ce, d'autant plus qu'une telle objection aurait été rejetée, puisqu'elle porte sur le processus suivi et les démarches entreprises dans le cours du processus décisionnel qui a mené à la Décision.

⁶⁶ Pièce B-3.

⁶⁷ Pièces AMF-2 (transcription Lino Zambito), pp. 84, 86; AMF-3 (transcription Gilles Surprenant), pp. 70-73, 123, 124, 131, 137-139, 232, 234, 235, 252-254; AMF-4 (transcription Gilles Surprenant), pp. 9-11, 74-76, 162, 163; AMF-5 (transcription Luc Leclerc), pp. 245-247, 255.

⁶⁸ Pièce B-4, par. 17-21.

affirmer qu'un des administrateurs et/ou actionnaires de [Construction Bentech] leur aurait soit remis une somme d'argent ou soit été aperçu, vu, et/ou impliqué de quelque manière que ce soit, dans le système collusoire évoqué devant la Commission Charbonneau et même secrètement auprès des représentants des autorités policières, incluant l'UPAC ».

[129] Sur cette question, l'AMF conclut ainsi :

20. Malgré qu'[Entreprises Bentech] prétende que le Commissaire associé tire des conclusions à l'égard de [Construction Bentech] à partir de témoignages qui sont non corroborés, le fait que les conclusions retenues desdits témoignages proviennent de trois témoins distincts constitue en soi un élément de corroboration;

21. [Entreprises Bentech] n'a fourni aucun élément tendant à nier la remise de sommes d'argent par [Construction Bentech] dans le cadre de contrats truqués ni le fait que [Construction Bentech] faisait partie d'un système collusoire dans le secteur des égouts;⁶⁹

[Soulignements du Tribunal]

[130] Cette conclusion est également raisonnable.

[131] En effet, Entreprises Bentech n'a soumis à l'AMF aucune information ou version tendant à contredire les trois témoignages mentionnés. Elle s'est contentée d'évoquer de possibles lacunes.

[132] De plus, ces trois témoignages présentent des éléments de concordance suffisants pour conclure raisonnablement à une certaine corroboration.

[133] En révision judiciaire, Entreprises Bentech plaide que le fait de retenir contre elle ces témoignages non corroborés par des éléments objectifs et non soumis au contre-interrogatoire lui impose une « présomption de culpabilité médiatique » et contrevient ainsi aux principes de justice naturelle, dont la présomption d'innocence⁷⁰.

[134] Cette position n'est pas fondée.

[135] En effet, le principe de la présomption d'innocence s'applique en matière criminelle et pénale. Il bénéficie à une personne « inculpée » ou « accusée », en regard

⁶⁹ Pièce B-9 (Décision).

⁷⁰ Requête en révision judiciaire, par. 27, 28.

d'infractions qui comportent des conséquences pénales comme l'emprisonnement ou une amende⁷¹.

[136] Cela n'est pas le cas en l'espèce.

[137] La présente affaire relève du droit civil. Les procédures en cause ici ne visent aucunement à reconnaître la responsabilité pénale ou criminelle d'Entreprises Bentech et à lui imposer une peine en conséquence.

[138] Les débats qui ont précédé l'adoption des nouvelles dispositions de la LCOP confirment d'ailleurs que le législateur était conscient de cette distinction. En toute connaissance de cause, le législateur a estimé que les principes de la présomption d'innocence ne devaient pas intervenir dans le contexte d'une demande d'autorisation en vertu des nouvelles dispositions de la LCOP⁷².

[139] Certes, toute personne qui le souhaiterait n'est pas nécessairement autorisée à témoigner devant la Commission Charbonneau pour s'expliquer ou à y contre-interroger des témoins. Cela peut effectivement être source de frustrations pour Entreprises Bentech.

[140] Cependant, dans le cadre du processus d'autorisation devant l'AMF, Entreprises Bentech avait tout le loisir de faire valoir son point de vue à l'encontre des témoignages de Messieurs Surprenant, Zambito et Leclerc. Elle a préféré s'en remettre à des généralités, affirmant que ces témoignages étaient non corroborés et non concluants.

[141] Ces représentations d'Entreprises Bentech n'ont pas suffi à convaincre l'AMF d'écarter ou ignorer les affirmations accablantes de ces trois témoins.

[142] Sans contredit, l'AMF pouvait raisonnablement en arriver à cette conclusion.

6. LES CONCLUSIONS

[143] Dans le cas sous étude, le processus a été correctement suivi et Entreprises Bentech a, à deux occasions, soumis ses explications à l'AMF. Elle n'accepte pas la conclusion de l'AMF et estime que ses réponses auraient dû être déterminantes pour l'AMF.

⁷¹ R. c. *Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, 561; *Boyer c. Lavoie*, 2013 QCCS 4114, par. 47-52; *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 11d); *Charte québécoise des droits de la personne*, art. 33; Benoît LAUZON et Yves PARADIS, « La Charte canadienne : droits protégés, principes de base », dans *Collection de droit 2012-2013*, École du Barreau du Québec, vol. 11, *Droit pénal : procédure et preuve*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 262; Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 4^e édition, Wilson et Lafleur, Montréal, 2010, pp. 10 (accusé), 319 (inculpation).

⁷² *Journal des débats de la Commission*, 12 novembre 2012, Ministre Stéphane Bédard, p. 26.

[144] Or, l'AMF a décidé que ces explications n'étaient pas convaincantes et ne lui permettaient pas de conclure qu'Entreprises Bentech répondait aux exigences d'intégrité élevées qui sont maintenant requises pour obtenir le droit de contracter avec l'État. Ce faisant, l'AMF a rendu une décision raisonnable, pleinement justifiée à la lumière de la preuve et des règles applicables.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[145] **REJETTE** la Requête en révision judiciaire;

[146] **AVEC DÉPENS**

MARIE-ANNE PAQUETTE, J.C.S.

Me Christopher Mostovac et Me Martin Delisle

STARNINO, MOSTOVAC
Pour la Demanderesse

Me Brigitte Gobeil et Me Carl Souquet

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS
Pour l'Autorité des marchés financiers

Me Nathalie Fiset

BERNARD, ROY
Pour le Procureur général du Québec

Dates d'audience : 1, 2 avril 2014

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	2
1. LE CONTEXTE.....	2
2. LA DÉCISION CONTESTÉE.....	4
3. LA POSITION DES PARTIES.....	5
4. LES QUESTIONS EN LITIGE.....	6
5. L'ANALYSE.....	7
5.1 LA PREUVE D'ÉLÉMENTS NON SOUMIS À L'ATTENTION DE L'AMF N'EST PAS ADMISSIBLE DANS LE CADRE DE LA PRÉSENTE REQUÊTE EN RÉVISION JUDICIAIRE.....	7
5.2 L'ANALYSE RELATIVE À LA NORME DE CONTRÔLE COMMANDE L'APPLICATION DE LA NORME DE LA DÉCISION RAISONNABLE.....	10
5.2.1 La jurisprudence antérieure.....	10
5.2.2 La clause privative.....	11
5.2.3 La raison d'être et l'expertise de l'AMF suivant sa loi habilitante 11	
5.2.4 La nature de la question en cause.....	15
5.3 LA DÉCISION EST RAISONNABLE.....	17
5.3.1 Entreprises Bentech agit comme prête-nom pour Construction Bentech.....	17

- 5.3.2 Construction Bentech ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité, requises en vertu de la LCOP 19
 - 5.3.2.1 Elle participé à un système de fausse facturation (factures de complaisance).....22
 - 5.3.2.2 Elle a participé à un système collusoire dans le domaine des égouts24
- 6. **LES CONCLUSIONS**26